

University of Groningen

De transformatie van de Nederlandse politieke partijen

Koole, Rudolf

Published in:

Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1988

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1989

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Koole, R. (1989). De transformatie van de Nederlandse politieke partijen. In R. Koole (editor), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1988* (blz. 198-223). Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

DE TRANSFORMATIE VAN NEDERLANDSE POLITIEKE PARTIJEN

R.A. Koole

In onderstaand artikel wordt betoogd dat de Nederlandse politieke partijen in een proces van transformatie verwickeld zijn. Dit proces leidt echter niet tot verval of neergang van partijen, zoals nogal eens wordt geopperd, maar eerder tot een versterking van hun positie in het Nederlandse politieke bestel. Allereerst wordt een algemene beschouwing gegeven over het vaak wat gemakkelijke gebruik van termen als 'crisis' en 'verval' in dit verband. Vervolgens wordt de positie van partijen in Nederland geschetst aan de hand van hun werfkracht naar de kiezers, hun partijorganisatie en hun rol in parlement en kabinet. Tenslotte worden in de laatste paragraaf enkele algemene conclusies over de toegenomen dominantie van partijen getrokken.

1. inleiding: over 'crisis' en 'neergang van partijen'

In een recent verschenen boek over het Italiaanse politieke stelsel schrijft de Amerikaanse politicoloog Joseph LaPalombara dat men in Italië het woord 'crisis' bijna net zo vaak kan horen als 'ciao' of 'pasta'.¹ Nu komen kabinetswisselingen op dit schiereiland inderdaad heel vaak voor, maar het meest wezenlijke - en daardoor volgens velen ook gevaarlijkste - kenmerk van de Italiaanse samenleving zou de 'politieke alienatie' zijn: burgers koesteren een grote antipathie ten opzichte van *la classe politica*. De politieke partijen delen in de *partitocrazia* vanzelfsprekend dit lot. Deze negatieve gevoelens komen echter niet alleen in Italië voor. Zo heeft de in België gehanteerde term *particratie* een even pejoratieve lading en dat de Fransen bekend staan om hun met politiek cynisme gepaard gaande *antipartisme* wordt nogal eens als een verklarende factor voor de werking van het politieke stelsel in Frankrijk gehanteerd.

Kritiek op de parlementaire democratie en de politieke partijen is er ook in Nederland bij voortduring geweest.² Werd er voor en direct na de Tweede Wereldoorlog soms een teveel aan democratie (en zeker een teveel aan partijen) waargenomen, in de jaren zestig hekelde men juist het tekort aan democratie en werd er gestreefd naar meer participatie, inspraak en zeggenschap (ook binnen de partijen).

In de jaren tachtig kwam het functioneren van het parlement verschil

lende keren onder vuur te liggen en zouden politieke partijen in een 'crisis' verkeren, omdat zij er niet (meer) volledig in slagen de band tussen burgers en overheid op adequate wijze te verzorgen en het inhoudelijke antwoord schuldig moeten blijven op vele ingrijpende problemen.

Daalder heeft naar aanleiding van de discussie over de onmacht van het parlement enige relativerende opmerkingen geplaatst bij de veronderstelde 'decline of Parliament': "Niet zelden wordt de crisisstemming gevoeld door groepen die daarbij bijkans een professioneel belang hebben".³

Hoewel er reële problemen in het geding kunnen zijn, is het daarom zaak ook te kijken naar wie de onderhavige problematiek als 'crisis' definiëren. Bovendien is het zeer de vraag of wantrouwen in de politiek wel zo ongezond is. Andeweg heeft uiteengezet dat wantrouwen in politici vaak gepaard blijkt te gaan met vertrouwen in het parlementaire systeem als zodanig.⁴ Enige scepsis ten aanzien van de politieke elite kan inderdaad geen kwaad, maar de vraag is hoeveel scepsis en wantrouwen van de bevolking een politiek systeem kan dragen. Het aangehaalde Italiaanse geval wordt vaak opgevoerd als afschrikwekkend voorbeeld van hoe politieke vervreemding en politieke crisis hand in hand gaan met alle gevaren voor het voortbestaan van de democratie. LaPalombara betoogt nu echter dat in Italië de sterke uitdrukkingen van antipathie tegenover de politiek de democratische structuren en praktijken juist helpen versterken!⁵ Hoewel op zijn gedurfde analyse wel iets af te dingen valt, laat zij eens te meer zien dat oordelen over het functioneren van de democratie in het algemeen en van partijen in het bijzonder voor een groot deel worden bepaald door de theoretische c.q. normatieve uitgangspunten die men hanteert, nog afgezien van het professionele belang dat sommige commentatoren hebben bij een bepaalde voorstelling van zaken.

Na bovenstaande opmerkingen mag het duidelijk zijn dat ook bij het analyseren van het functioneren van politieke partijen relativering geboden is. Een bekend boek over de Amerikaanse partijen uit 1971 had als titel *The Party's Over*⁶, maar werd in 1985 gepareerd door het verschijnen van *The Party Goes On*.⁷ De auteurs van dit laatste boek stellen dat de partij voortijdig ten grave was gedragen en dat er in de jaren tachtig in de Verenigde Staten sprake is van een *come-back*. Inderdaad heeft de Republikeinse Partij in korte tijd een goed geoliede moderne partij-machine weten op te bouwen, beter dan de Democratische Partij, die van de twee grote Amerikaanse partijen van oudsher relatief het beste georganiseerd was.⁸ Maar het debat over de veronderstelde 'Decline of Parties' lijkt hiermee nog niet ten einde.⁹

In West-Europa is de situatie waarin partijen verkeren weliswaar een

geheel andere dan die aan de overzijde van de oceaan, maar ook hier wordt soms getwijfeld aan de overlevingskansen van politieke partijen in snel veranderende samenlevingen.¹⁰ De Nederlandse partijen ontkomen niet aan deze twijfel. Zo beschreef Bart Tromp eind 1985 in *Het Parool* "De neergang van de Nederlandse politieke partijen".¹¹ En de politicoloog J.G.A. van Mierlo constateerde recentelijk het verval van politieke partijen met name wat betreft de vertaling van kiezersvoorkeuren in het te voeren overheidsbeleid en stelt daarom: "Op straffe van hun ondergang zullen partijen gedwongen zijn hun makelaarsfunctie beter te vervullen dan voorheen".¹²

Terwijl aldus de ondergang van de partij voor de deur lijkt te staan, wordt tegelijkertijd wel geklaagd dat 'partijpolitiek' overheersend is geworden en te veel kwesties op grond van eng partijbelang worden beslist. Neergang en dominantie van partijen worden aldus simultaan waargenomen. De reden van deze paradox moet voornamelijk worden gezocht in het op verschillende wijze hanteren van de term 'partij'. Indien er al van een 'crisis' of zelfs van een 'neergang' van partijen gesproken zou kunnen worden, over welke betekenis van de term 'partij' heeft men het dan? V.O. Key jr. heeft reeds geruime tijd geleden getracht de spraakverwarring op dit terrein te verminderen door onderscheid te maken tussen drie verschijningsvormen van een partij: de *party-in-the-electorate*, de *party organization* en de *party-in-government*.¹³ Hoezeer ook deze drie vormen met elkaar verweven zijn, het is nuttig dit onderscheid eveneens te hanteren wanneer hierna wordt nagegaan of en zoja hoe de positie van Nederlandse politieke partijen aan verandering onderhevig is. Men zou deze termen - enigszins aan de Nederlandse situatie aangepast - dan als volgt kunnen vertalen: de *electorale partij* (het deel van de kiezers dat op een gegeven moment zijn stem uitbrengt op de lijst van een bepaalde partij), de *partijorganisatie* (de extra-parlementaire partijorganisatie met leden, afdelingen, regionale verbanden, partijraden, congressen en nationale besturen), de *parlementaire partij* (de gezamenlijke volksvertegenwoordigers, die namens één bepaalde partij zitting hebben in gemeenteraden, Provinciale Staten, Eerste en Tweede Kamer of het Europees Parlement en de *gouvernementele partij* (de gezamenlijke ministers, statenleden en raadsleden, die 'namens' één partij lid zijn van kabinet, Gedeputeerde Staten of College van B&W).

In onderstaande beschouwing zal de nadruk liggen op de verschillende verschijningsvormen op nationaal niveau. Daarbij komen ook steeds aan de partijen toegedichte *functies* aan de orde. Een vermeende 'crisis' of 'neergang' van partijen wordt immers meestal toegeschreven aan het niet meer of niet voldoende vervullen van één of meer van deze functies. Het is hierbij echter goed zich te realiseren dat het toeschrijven van

functies aan partijen niet zozeer gebeurt op basis van empirische, constatering, maar veeleer vanuit normatieve overwegingen. Politieke partijen zijn, zeker in Nederland, ontstaan als staatsrechtelijk onbedoelde neveneffecten van de democratisering van het staatsbestel. Het politieke stelsel gaat ten onzent formeel nog steeds uit van de fictie van een parlementaire democratie met ongebonden volks-vertegenwoordigers, die gekozen zijn door kiezers in een geatomiseerde maatschappij. Vanaf het eind van de negentiende eeuw hebben zich echter politieke partijen ontwikkeld, die de werking van het parlementaire stelsel danig hebben beïnvloed. Het bestaan van die partijen werd, na aanvankelijke afkeuring door vooral liberale critici, allengs gelegitimeerd door aan die partijen functies toe te schrijven die de zich ontwikkelende parlementaire democratie juist zouden versterken.¹⁴ Partijen zouden de in aantal snel toenemende kiezers in het parlementaire stelsel helpen integreren, zij zouden de politieke besluitvorming kunnen stroomlijnen door als ‘voorportaal van de politiek’ alvast belangen tegen elkaar af te wegen, zij zouden het maatschappelijke moderniseringsproces kunnen begeleiden en stimuleren door de produktie van ideeën, en zo verder.

Teneinde het stelsel van de parlementaire democratie met het bestaan van politieke partijen te verzoenen werd een ideaalbeeld van een partij ontworpen, waaraan in de praktijk geen partij volledig kan voldoen. Het ‘falen’ van partijen werd als het ware in de functionele definitie van die partijen ingebakken. Ook partijen hanteren dit ideaalbeeld veelvuldig: hun legitimiteit wordt er immers mee bepaald. Indien er dan toch kritiek is, dan geldt die niet zozeer het bestaan van de partijen *per se*, maar vooral hun functioneren. En daar kan men altijd van zeggen dat er naar gestreefd wordt dit te verbeteren.

Natuurlijk is het realistisch het bestaan van partijen als gegeven te beschouwen. Romantische protesten zoals van de liberale Rus Ostrogorski, die in zijn erudiete en beroemd geworden boek uit 1902 over de Britse en Amerikaanse partijen uiteindelijk nogal naïef pleitte voor de afschaffing van permanente partijen¹⁵, of anti-democratische gedachten zoals die van de NSB in de jaren dertig om de ‘politieke partijenstrijd’ op te heffen teneinde de eenheid van het volk te herstellen¹⁶, moeten van de hand worden gewezen. Maar de vraag blijft evenwel bestaan of het nog wel zinnig is om alle functies, die in een tijd van prille democratie aan partijen werden toegedicht, ook nu nog zonder meer te hanteren bij het beoordelen van partijen. Als de kracht van een organisatie grotendeels wordt bepaald door het vermogen zich aan te passen aan een veranderende omgeving, zou het niet of minder vervullen van bepaalde functies dan ook niet een teken van vitaliteit van partijen kunnen zijn? En moeten aan partijen toegeschreven functies niet worden geherformuleerd op basis van die veranderende omgeving? In de conclusie zal wor

den gepoogd ook op deze vragen een antwoord te formuleren. Allereerst wordt nu bezien hoe de positie van partijen in hun verschillende verschijningsvormen zich de laatste tijd heeft ontwikkeld.

2. de ‘electorale partij’

De politieke partij wordt vaak omschreven als een intermediaire structuur (ook wel ‘transmissieriem’) die de band tussen overheid en kiezers helpt verzorgen.¹⁷ Zelfs als partijen en politici zich eigengereid en egoïstisch zouden gedragen, zo stelt Sartori in een soort politieke ‘invisible hand’-theorie, dan nog zorgt een goed functionerend politiek systeem ervoor dat partijen uiteindelijk instrumenteel zijn voor het algemene belang: ‘Parties link people to a government’.¹⁸ Over wat onder het verzorgen van die band (‘linkage’) precies moet worden verstaan lopen de meningen uiteen. Veel hangt af van welke functies van partijen het belangrijkste worden geacht. Kay Lawson onderscheidt in een overzichts-artikel vier¹⁹ typen bindingen:

- ‘participatory linkage’: hierbij dienen partijen als instrument, door middel waarvan burgers in de beleidsvorming kunnen participeren;
- ‘policy-responsive linkage’: hierbij zorgen partijen ervoor dat politici rekening houden met de meningen van de achterban;
- ‘linkage by reward’: hierbij dienen partijen als kanaal om stemmen en gunsten tegen elkaar uit te wisselen;
- ‘directive linkage’, waarbij partijen door regeringen worden gebruikt om een dwingende controle op hun onderdanen uit te kunnen oefenen.

De veranderingen waaraan de ‘electorale partijen’ onderhevig zijn, kunnen vanuit al deze vier vormen van ‘linkage’ worden benaderd, zoals dat trouwens ook het geval is bij de andere verschijningsvormen van partijen (zie de volgende paragrafen). Nauwkeurige meting van de mate waarin deze verschillende bindingen zich voordoen is evenwel niet eenvoudig. Maar de mogelijkheid van partijen om dergelijke banden te verzorgen, hangt steeds af van de bereidheid van de burgers zich in het vigerende politieke stelsel te laten integreren. En deze bereidheid kan wel enigszins worden gemeten. Een aantal indicatoren is hierbij van belang: de opkomst bij verkiezingen, het stemaandeel dat de gevestigde partijen bij die verkiezingen weten te behalen en welecht ook het aantal zwevende kiezers. De ontevredenheid over het verzorgen van de band met de overheid kan door een kiezer binnen de grenzen van het electorale stelsel immers op verschillende manieren worden geuit: door niet te stemmen, door op protestpartijen te stemmen of door van partij te wisselen.

*tabel 1: opkomst bij verkiezingen voor de Tweede Kamer 1967-1986
(in percentage van de stemgerechtigden)*

<i>jaar</i>	<i>%</i>
1967	94,9
1971	79,1
1972	83,5
1977	88,0
1981	87,0
1982	81,0
1986	85,8

In 1971 werden er voor het eerst sinds 1913 verkiezingen voor de Tweede Kamer gehouden zonder dat er van opkomstplicht sprake was.²⁰ Het percentage kiezers viel in dat jaar fors terug, maar de opkomst was in de jaren daarvóór door genoemde plicht mogelijk ‘kunstmatig’ hoog geweest. Stemgerechtigden zijn sindsdien vrij om al dan niet een stem uit te brengen. Toch is de opkomst erg hoog gebleven: circa 85% van de stemgerechtigden neemt aan de nationale verkiezingen deel. Politieke partijen blijken aldus zeer goed in staat kiezers naar de stembus te lokken. Deze prestatie krijgt nog meer glans wanneer de groei van het electoraat in de beschouwingen betrokken wordt. Door de bevolkingstoename en de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd groeide het aantal stemgerechtigden van 7,4 miljoen in 1967 tot 10,7 miljoen in 1986: een toename met 44%! Een zeer grote groep mensen had nog nooit een stem uitgebracht toen de opkomstplicht werd afgeschaft, maar werd blijkbaar toch overreed om de gang naar het stemlokaal af te leggen.

Zoals gezegd kan ontevredenheid bij de kiezers zich echter ook uiten door het zich afwenden van de grote gevestigde partijen, terwijl toch een stem wordt uitgebracht.

Tabel 2 laat zien dat zich in de naoorlogse periode aanzienlijke veranderingen hebben voorgedaan in de onderlinge krachtsverhoudingen van grote *regierungsfähige* partijen. Maar tevens blijkt uit deze tabel dat hun gezamenlijke stemmenaandeel nooit onder de zeventig procent zakte en dat er in de jaren tachtig weer sprake lijkt te zijn van een *come back* van de grote partijen. Individuele partijen krijgen soms gevoelige nederlagen te verwerken, maar het fenomeen ‘partij’ als zodanig wordt aldus door de kiezers niet afgewezen, temeer omdat waarschijnlijk slechts een gering gedeelte van de stemmen op de overige partijen als ‘anti-partij’ c.q. ‘protest’-stemmen moet worden uitgelegd.

tabel 2. stemaandeel grote partijen bij Tweede Kamerverkiezingen 1946-1986 (% totaal aantal uitgebrachte stemmen)

<i>jaar</i>	<i>ARP/CHU/KVP CDA</i>	<i>PvdA</i>	<i>VVD</i>	<i>totaal</i>
1946	51,5	28,3	6,4*	86,2
1948	53,4	25,6	7,9	86,9
1952	48,9	29,0	8,8	86,7
1956	50,0	32,7	8,8	91,5
1959	49,1	30,4	12,2	91,7
1963	49,2	28,0	10,3	87,5
1967	44,5	23,6	10,7	78,8
1971	36,7	24,6	10,3	71,6
1972	31,3	27,3	14,4	73,0
1977	31,9**	33,8	17,9	83,6
1981	30,8	28,3	17,3	76,4
1982	29,4	30,4	23,1	82,9
1986	34,6	33,3	17,4	85,3

Wel zou het onbehagen van de burger zich kunnen uiten door van partij te wisselen bij opeenvolgende verkiezingen. Het wisselen van partij heeft evenwel lang niet altijd ingegeven te zijn door ontevredenheid over het functioneren van partijen in het algemeen. Een toename van het aantal zwevende kiezers kan daarvan hoogstens een aanwijzing zijn voor en geen bewijs van ontevredenheid met het fenomeen ‘politieke partij’.

Doorgaans wordt gesteld dat het aantal zwevende kiezers de laatste decennia sterk is gegroeid. Soms wordt daaraan toegevoegd dat daardoor de kans op politieke instabiliteit eveneens is toegenomen. Verkiezingsuitslagen geven slechts een beperkt inzicht in het aantal electorale nomaden, omdat zij niet meer dan de netto resultaten van wisselend gedrag weerspiegelen. Betrouwbaar verkiezingsonderzoek, dat verder reikt, is voor Nederland pas beschikbaar vanaf 1967. Sinds dat jaar fluctueerde het aantal wisselende kiezers tussen 16% en 24%. Omdat het totale electoraat ook nieuwe kiezers omvat en kiezers die een vorige keer geen stem uitbrachten, varieerde het aandeel constante kiezers van 63% tot 78%.”“Een ruime meerderheid van de kiezers blijft dus trouw aan de keuze bij de vorige verkiezingen. Een trend in de ontwikkeling van het

* Partij van de Vrijheid, voorloper van de VVD

** De drie voornoemde partijen nemen voor het eerst als CDA aan de verkiezingen deel.

percentage zwevende kiezers, op wie de verkiezingscampagnes zich met name richten, is de laatste 20 jaar niet echt te constateren: een constante toename of daling valt uit de cijfers niet af te leiden: 1967: 23%, 1971: 19%, 1972: 18%, 1977: 24%, 1981: 16%, 1982: 18%.²² Een sterke aanwijzing voor de verminderde aantrekkingskracht van de 'electorale partij' levert het fenomeen van de electorale nomaden aldus niet. Wel dragen de 'zwevende kiezers' bij aan de onzekerheid bij individuele partijen omtrent hun electorale kracht. Politieke partijen Zijn 'kwetsbaarder' geworden. Deze 'kwetsbaarheid' is bovendien nog groter wanneer men bedenkt dat partijen wellicht minder dan voorheen het gevoel hebben zonder een uitgekiende campagne te kunnen rekenen op de zogenaamde vaste achterban (*Stammwähler* in het Duits of '*elettorato di appartenenza*' in het Italiaans). Ook al groeit het aantal wisselaars niet, de kwetsbaarheid van partijen is waarschijnlijk wel gegroeid.²³

Naast de genoemde drie indicatoren wordt in kiezersonderzoek meestal ook de mate van 'partij-identificatie' als een graadmeter gezien voor de acceptatie van de partijen door de kiezers. Partij-identificatie is het gevoel van persoonlijke binding dat een individu heeft ten opzichte van de partij van zijn of haar keuze. Dit vage begrip valt niet automatisch samen met stemgedrag. Het is bijvoorbeeld mogelijk om een keer op een andere partij te stemmen zonder het gevoel van verwantschap met die ene partij direct te verliezen. In Nederland is de waarde van het toepassen van het concept partij-identificatie echter niet onbetwist.²⁴ Identificatie vindt eerder plaats met ideologische standpunten dan met een specifieke partij.²⁵ Een goede indicator voor de bindende kracht van *partijen* is het dus niet. Samenvattend kan men stellen dat de positie van de 'electorale' partijen in het algemeen volgens de beschikbare relevante indicatoren zeker niet is verzwakt, al kan het gevoel van 'kwetsbaarheid' bij de individuele partijen wel zijn toegenomen.

3. de partijorganisatie

3.1 het wettelijk kader: sluipende codificatie?

Er bestaat in Nederland geen specifieke wettelijke regeling betreffende politieke partijen.²⁶ Formeel bestaan er slechts kiezers en gekozenen. De term 'politieke partij' komt in de wetgeving niet voor, hoogstens het vage begrip 'politieke groepering'.²⁷ Toch kan men een groeiende bemoeienis van de wetgever met politieke partijen waarnemen. In het Burgerlijk Wetboek is in 1988 vooral ten gevolge van de onbevredigende gang van zaken rond de verbodenverklaring van de Nederlandse Volksunie in 1978 (wel verboden, maar niet ontbonden) de positie van rechts

personen juist met het oog op het verbodenverklaren en ontbinden van politieke partijen gewijzigd (indien verboden, dan ook ontbinden).²⁸ Weliswaar gelden de gewijzigde artikelen (art. 15 en 16, boek 2, BW) evenzeer voor bijvoorbeeld frauderende bedrijven en heeft de wetgever een aparte regeling voor politieke organisaties (nog?) niet in het leven willen roepen, de aanname van de wijzigingswet, die enkele jaren terug nog vrijwel onhaalbaar leek, toont een iets grotere bereidheid van de wetgever het proces van politieke wilsvorming te willen regelen. Veel sterker komt deze bereidheid naar voren in het wetsvoorstel tot algehele herziening van de Kieswet, dat in 1987 door het kabinet werd ingediend. Volgens dit voorstel moet een politieke groepering die als zodanig mee wil doen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer volledige rechtsbevoegdheid bezitten. Registratie bij de Kiesraad kan alleen nog na betaling van een waarborgsom, teneinde het daadwerkelijke indienen van kandidatenlijsten te bevorderen. Nieuwe partijen die deel willen nemen moeten een borgsom van f 25.000 storten, ongeacht het aantal kieskringen waar een lijst zal worden ingediend (nu nog f 1000,- per kieskring). Voor de gevestigde partijen zullen de nieuwe maatregelen weinig problemen opleveren. Voor nieuwe partijen wordt de toegang tot de politieke arena moeilijker, al blijft die in Nederland met haar sterk proportioneel kiesstelsel relatief open. Het valt evenwel te bezien of het parlement de voorgenen maatregelen verenigbaar acht met het in Nederland geldende systeem van 'open kandidaatstelling' (iedere kiezer is bevoegd een kandidatenlijst in te dienen, ongeacht of hij/zij tot een politieke groepering behoort). Het is dit systeem dat de wettelijke introductie van de term 'politieke partij' tegenhoudt.

Dit systeem heeft echter niet verhinderd dat bij de toewijzing van zendtijd aan politieke partijen sinds enige jaren de gevestigde partijen duidelijk bevoordeeld worden boven nieuwkomers. In 1982 werd vastgesteld dat 'partijen en groepen' ten tijde van de verkiezingscampagne zendtijd krijgen toegewezen mits zij daadwerkelijk in alle kieskringen aan de verkiezingen deelnemen. Dat is voor nieuwkomers niet altijd eenvoudig, waardoor het beginsel van gelijkheid van kansen onder druk staat.

De greep van de wetgever op de inrichting van het partijpolitieke landschap wordt evenzeer duidelijk bij het toekennen van overheidssubsidies aan met partijen verwante stichtingen voor wetenschappelijk onderzoek, politieke vorming en jongerenorganisaties. Het aantal zetels in de Tweede Kamer is bepalend voor de hoogte van het jaarlijks uit te keren bedrag. Deze subsidies zijn in de jaren '70 ingesteld. De overheidsondersteuning van het wetenschappelijk- en vormingswerk is recentelijk voor het eerst in een specifiek op partijpolitieke activiteiten gerichte wet vastgelegd.²⁹ De wettelijke verankering van partijen is hiermee toegenomen. Het valt overigens niet goed in te zien waarom alleen genoemde

activiteiten van partijen in aanmerking komen voor subsidies. De redenering dat het hiermee slechts gaat om indirecte doeluitkeringen, waardoor ongewenste invloed van de overheid op de partijen en bevordering van verstarring van het partijstelsel worden voorkomen, gaat niet geheel op. Nieuwe partijen worden buitengesloten en het vormings- en wetenschappelijk werk van partijen maakt momenteel wellicht nog meer dan voorheen een integraal onderdeel uit van de werkzaamheden van een politieke partij. Waarom wordt naast de functies van ideeënproductie en socialisering bijvoorbeeld niet ook die van de recrutering van het politieke personeel (kandidaatstelling en campagne) gesubsidieerd? Deze laatste functie raakt heel direct het grondwettelijk voorgeschreven proces van politieke wilsvorming via verkiezingen. Waarom zouden de daaraan verbonden kosten uitsluitend door partijen gedragen moeten worden en niet ook door de overheid, zoals in de Westduitse situatie het geval is? Onvoldoende geldmiddelen bij partijen zouden hun volksvertegenwoordigers kunnen aanmoedigen om in de toekomst ook deze stap te doen in het sluipende codificatieproces waaraan partijen onderhevig lijken te zijn.³⁰

3.2 de leden: afnemend belang voor partijen?

Er zijn verschillende redenen waarom mensen lid van een partij worden. Naast het onderschrijven van de politiek-inhoudelijke visies kunnen ook opportunistische redenen (het creëren of openhouden van carrièreperspectieven) of sociaal-psychologische motieven ('erbij' willen horen, gezelligheid, gelijk denkende mensen ontmoeten, enzovoorts) van belang zijn. Directe private belangenbehartiging via politieke partijen en hun vertegenwoordigers, zoals in onder andere België gebruikelijk is (het zgn. 'dienstbetoon'), is ten onzent niet wijd verbreid. Maar er zijn ook barrières die het toetreden tot een partij bemoeilijken: de tijdbelasting, de partijcultuur (veel vergaderen, 'incrowd-karakter'), de hoogte van de contributiegelden, etcetera.³¹

In tabel 3 worden enkele gegevens gepresenteerd, die de globale ontwikkeling van de ledentallen van de verschillende partijen illustreren. Sommige tussentijdse fluctuaties, zoals het dieptepunt van D66 in 1974 met 300 leden, zijn niet zichtbaar. Een aantal zaken valt op: de achteruitgang van de ARP en de CHU, de spectaculaire val van de KVP in de jaren '60, de enorme groei van de VVD in de jaren '70, de op- en neergang bij 'klein links' gedurende de laatste twee decennia en de gestage aanwas bij de kleine christelijke partijen.

tabel 3: *ledentallen van in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen*

	1950	1960	1970	1980	1987
ARP	102.737	97.980	80.695	54.500	-----
CHU	(40.000)	48.000	28.900	26.000	-----
KVP	319.419	385.500	97.300	49.344	-----
CDA	-----	-----	-----	143.000*	127.046
PvdA	105.609	142.835	98.671	112.929	101.019
VVD	21.271	35.000	38.000	85.881	76.282
D66	-----	-----	6.400	14.638	8.700
GPV**	1.200	6.311	8.702	12.922	13.512
SGP	10.500	12.300	15.400	20.300	22.235
RPF	-----	-----	-----	5.545	7.819
PSP	-----	2.700	4.228	8.703	4.992
PPR	-----	-----	4.000	11.500	5.901
CPN	27.392	(11.200)	(11.000)	15.510	6.500

Het totaal aantal partijleden is sterk gedaald na de oorlog, maar indien de sterke achteruitgang van de KVP buiten beschouwing zou worden gelaten, dan waren in absolute zin in 1987 ongeveer evenveel mensen lid van een partij als in 1950. Natuurlijk is een dergelijke voorstelling van zaken niet gerechtvaardigd, al moet juist bij de betrouwbaarheid van de hoge ledentallen van de KVP in de jaren '50 een vraagteken worden gezet: volgens sommigen werden lidmaatschappen 'als missiekalenders verkocht'.³² Maar er blijkt wel uit hoezeer het lot van één partij het totaalbeeld kan beïnvloeden. Waar sommige partijen leden verloren, wonnen andere of ontstonden nieuwe partijen.

De *relatieve* ledenaanhang van de partijen is gemiddeld genomen nog sterker gedaald, omdat het aantal partijleden geen gelijke tred hield met het aantal stemgerechtigden, dat in de naoorlogse periode verdubbelde (van 5.2 miljoen in 1946 tot 10.7 miljoen in 1986; het aantal kiezers groeide van 4.9 miljoen in 1946 tot 9.1 miljoen in 1986). De gemiddelde organisatiegraad, de verhouding tussen het totaal aantal partijleden en het aantal uitgebrachte stemmen, nam navenant af: 15% in 1946, 14% in 1956, 8% in 1967, 5% in 1977 en ruim 4% in 1986.³³ Waar partijen zonder al te veel moeite de nieuwe kiezers naar de stembus wisten

* Het CDA bestond in 1980 uit de ledentallen van de KVP, de ARP en de CHU plus de rechtstreekse leden

** Het GPV, dat in 1948 werd opgericht, was pas vanaf 1963 in de Tweede Kamer vertegenwoordigd

te lokken, slaagden zij er niet in een evenredig deel van de kiezers tot lidmaatschap te bewegen. Duidt dit nu op zwakte van de partijen? Dat hangt ervan af. Al vaker is opgemerkt dat een massale ledenaanhang niet meer nodig is om te weten te komen wat er onder de kiezers leeft of om vanuit de top via die leden het kiezersvolk te benaderen en te sturen. Opiniepeilingen en televisie hebben deze communicatiefunctie van partijen voor een groot deel achterhaald. De legitimatie van partijen kan door een groot ledental worden verhoogd, maar hangt toch vooral af van de kiezersaanhang. Wel zijn er leden nodig om de partij van een recrutingsreservoir voor politieke functionarissen te voorzien, om de partijorganisatie zelf draaiende te houden en om een partij financiële armslag te geven.³⁴ De moeite die partijen soms hebben om geschikte kandidaten voor politieke functies te vinden of om de eindjes aan elkaar te knopen laat zien dat hier een spanning bestaat. Partijen doen daarom pogingen het ledental te laten stijgen. Indien de financiële situatie van partijen zich zou verbeteren door bijvoorbeeld meer overheidssubsidie of door andere vormen van fondsenwerving (bijvoorbeeld als gevolg van ‘direct mailing’ naar sympathisanten), dan zouden die pogingen wellicht met minder overtuiging worden ondernomen. Een partij zonder leden is niet goed denkbaar. Maar een aanhang die beduidend massaler is dan het totaal door de partij te vervullen politieke vacatures is voor een partij niet per se noodzakelijk, al blijft een minimum aan (actieve) leden nodig om als vliegwiel de partijmachine draaiende te houden. Doordat de partijtop zich evenwel meer dan voorheen rechtstreeks tot het electoraat wendt zonder tussenkomst van het ‘voetvolk’, is het belang van het partijlidmaatschap teruggelopen. Een relatieve achteruitgang van het aantal leden behoeft daarom niet zonder meer schadelijk te zijn voor een partij. Vanuit een normatieve opvatting over welke functies partijen moeten vervullen, kan men dit geringe ledental wellicht betreuren. Maar ook hier dient men zich af te vragen of het toekennen van dergelijke functies niet achterhaald is door de tijd. Zo was de vorming en scholing van de achterban lange tijd nuttig bij partijen die hun aanhang hadden onder bevolkingsgroepen die moeilijk toegang hadden tot bepaalde onderwijsvormen. De ontwikkeling van het onderwijs heeft de noodzaak van vorming van de massa’s via partijen verminderd. Partijen richten zich nu meer op kadervorming. De voltooide emancipatie van die bevolkingsgroepen heeft er toe geleid dat partijen hun ‘massa-karakter’ achter zich laten en zich weer meer ontwikkelen in de richting van kaderpartijen.

3.3 de partijstructuur toenemende uniformiteit en groeiende invloed van de top

Partijen zijn vrij om hun interne organisatie naar eigen inzichten in te

richten.³⁵ Toch lijken partijen in Nederland qua structuur op elkaar.³⁶ Hiervoor zijn enkele redenen te noemen.

Ten eerste is de invloed van de bepalingen in de Kieswet van belang. De manier waarop de verkiezingen formeel zijn georganiseerd bepaalt voor een groot deel de organisatievorm van partijen. Op de kandidaatstelling voor de verkiezingen bezitten partijen in de praktijk het monopolie en daarom heeft de partijorganisatie globaal dezelfde piramidale vorm als de bestuurlijke structuur van de staat: afdelingen op lokaal niveau, regionale verbanden op het niveau van kieskring en provincie, en een partijraad, congres en hoofdbestuur op nationaal niveau. Met deze partijgremia corresponderen de fracties in de vertegenwoordigende lichamen. De samenstelling van die fracties wordt evenwel niet uitsluitend door corresponderende partijlichamen bepaald. Voor de fractie in het Europees Parlement is dit vanzelfsprekend: bij ontstentenis van een vergelijkbaar Europees partijechelon is de nationale partij beslissend. Bij de samenstelling van de belangrijke fractie in de Tweede Kamer wedijveren hoofdbestuur en regionale verbanden om de doorslaggevende zeggenschap, terwijl categoriale lobbies, vooral van vrouwen, zich eveneens in dit recruteringsproces mengen.³⁷ Naarmate andere functies van partijen op de achtergrond raken en de recruteringsfuncties door het monopolie van partijen op de kandidaatstelling overeind blijft, zullen de voor alle partijen gelijkelijk geldende bepalingen van de Kieswet een groter stempel op de partijstructuur drukken.

Een tweede reden waarom partijen qua structuur op elkaar gaan lijken is de uniformerende kracht die uitgaat van overheidssubsidies aan niet-partijen verwante stichtingen voor scholing en vorming, wetenschappelijk onderzoek en jongerenwerk. Het feit dat deze subsidies beschikbaar zijn voor elke in het parlement vertegenwoordigde partij, heeft ertoe geleid dat nu alle partijen over dergelijke stichtingen beschikken, terwijl dat zonder die subsidies in een aantal gevallen waarschijnlijk niet zo was geweest.

Deze uniformeringstendens wordt, tenslotte, nog versterkt door de invloed van de televisie en de daarmee gepaard gaande gewijzigde verkiezingscampagnes.³⁸ Televisie heeft een 'gezicht' nodig. Het behoeft daarom niet te verbazen dat alle partijen vanaf ongeveer 1970 bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer één lijsttrekker en soms zelfs een gelijke 'kopgroep' in de verschillende kieskringen naar voren schuiven. Regionale differentiatie vindt sindsdien slechts lager op de kandidatenlijst plaats.

Een electoraal aantrekkelijke lijsttrekker en een gesmeerd lopende campagne zijn voor partijen van levensbelang geworden. Deze ontwikkeling

vergroot het gewicht van de partijtop binnen de partij. De algemene kandidaatstelling en het opstellen van het verkiezingsprogramma mag de afgelopen twee decennia steeds minder exclusief tot het *domain gardé* van de partijtop zijn gaan behoren, dit verlies aan invloed wordt in ruime mate gecompenseerd door de grote greep die de partijtop heeft op de selectie van de politieke leider, die - anders dan bijvoorbeeld in België - meestal niet dezelfde is als de partijvoorzitter, maar het gezicht van de partij bepaalt vanuit parlement of kabinet, en op de feitelijke campagnevoering. Beide zaken vallen grotendeels buiten de formele interne partijdemocratie.³⁹ Voor de partij kan de personificatie van de politieke strijd een versterking betekenen van haar positie. Wanneer de identificatie van kiezers met een partij als zodanig gering is, kan het weer op de voorgrond stellen van personen ertoe bijdragen dat kiezers toch hun stem op een partij uitbrengen.⁴⁰ Voor het politieke systeem als geheel kan deze nadruk op charisma compensatie bieden voor de door de individualiseringstendens toegenomen versnippering van de politieke cultuur.

3.d de maatschappelijke omgeving

Ten tijde van de verzuiling werd de politieke partij wel beschouwd als de cockpit van waaruit het vliegtuig van de zuil werd bestuurd. In de partij kwamen vele, bestuurlijke lijnen samen. Dit beeld ging voor sommige partijen al tijdens de verzuiling niet op en geldt nu zeker niet meer. Sinds de jaren zestig zijn de formele banden tussen partij enerzijds en vakbond, krant, omroep, etc. anderzijds doorgesneden, al zijn wederzijdse sympathieën meestal blijven bestaan. Voormalige verwante organisaties zoeken wellicht meer dan voorheen direct contact met de overheid, waarbij de partij als intermediair overbodig lijkt.

Het (neo-)corporatisme, waarbij groeperingen van directe belanghebbenden en overheid gezamenlijk een belangrijk deel van de beleidsvorming voor hun rekening nemen, zou - niet alleen in Nederland overigens - de 'regeerbaarheid' van een land weliswaar vergroten, maar dan wel ten koste van het parlement en de daarin vertegenwoordigde partijen." Nu is evenwel deze overlegdemocratie in Nederland niet nieuw en kan dus moeilijk de reden zijn voor een veronderstelde neergang van partijen. Zij is historisch gegroeid en eerder ontstaan dankzij dan ondanks de partijen.

Los van de discussie over het neo-corporatisme wordt vaak de enorme groei van belangen- en actiegroepen sinds de jaren zestig genoemd als aanwijzing voor het falen van partijen in de verzorging van de band tussen overheid en burger. De politieke agenda werd in toenemende mate

mede bepaald door die belangengroepen, die daarmee de partijen concurrentie bezorgden voor wat betreft het articuleren van wensen en eisen. Mede door deze concurrentie zouden partijen hun afwegings- of aggregatiefunctie zijn gaan verwaarlozen. Juist het optreden als makelaar tussen de verschillende groepen burgers zou immers hun bestaansrecht aantonen. Door op dit punt in gebreke te zijn, raken ze in verval, zo wordt wel gesteld.⁴²

Nu zijn er ook vóór de jaren zestig vele actiegroepen geweest en hebben partijen in het verleden niet altijd perfect de rol van makelaar gespeeld, toch raakt men hier een wezenlijk punt. Partijprogramma's groeiden aanzienlijk, terwijl hun interne consistentie niet altijd evident was. De honderden programmapunten stonden slechts met elkaar in verband 'door de nietjes die de bladzijden bijeenhouden', aldus Tromp.⁴³ Partijen waren 'doorgeefluiken' geworden en hun programma's 'boodschappenlijstjes'.⁴⁴ Deze klacht over de "belangengroepen-democratie" is blijven bestaan, ook al doen vrijwel alle partijen momenteel serieuze pogingen hun programma's op financiële haalbaarheid te toetsen en meer op beginselen te stoelen.

Indien de klassieke aggregatie-functie van partijen als uitgangspunt wordt genomen, dan geeft het geschetste beeld aanleiding om op dit punt van een 'crisis' van partijen te spreken. Hierbij moeten echter enkele kanttekeningen worden geplaatst.

Allereerst moet men het functioneren van partijen in het verleden op dit punt niet idealiseren. Hierboven is reeds opgemerkt dat partijen altijd aan kritiek onderhevig zijn geweest. Daalder heeft ooit opgemerkt dat een 'Gouden Eeuw' van partijen nooit heeft bestaan. Ten tweede dient er met Van Putten en Kalma⁴⁵ gewezen te worden op de toegenomen fragmentatie van de politieke cultuur. Zowel het overheidsbestuur als de burgers zijn onderhevig aan een proces van differentiatie, waarbij deelbelangen meer dan voorheen op de voorgrond worden gesteld. De groei van het aantal actiegroepen en de 'verkokering' van het overheidsapparaat gingen hand in hand. Is het in deze veranderde omgeving nog realistisch om van partijen te verwachten dat zij hecht doortimmerde en intern consistente programma's produceren? Met andere woorden: is het 'verval' van partijen op dit terrein niet het gevolg van een al te strenge en gedateerde functionele definitie van wat een partij is?

Tenslotte moet ervoor worden gewaakt een al te economische benadering van de politiek te hanteren.⁴⁶ Het 'verval' van partijen reeds constateren wanneer zij hun makelaarsfunctie op de politieke markt niet goed vervullen, getuigt van een eenzijdige opvatting over wat een partij is of kan zijn. Op het gebied van beleidsvorming hebben naast partijen ook altijd belangen- en pressiegroepen hun invloed doen gelden. Hun onder

linge verhouding is met de ontzuiling wel ingrijpend gewijzigd. Zij staan nu zelfstandiger tegenover elkaar dan voorheen. Door de veelheid aan belangen- en actiegroepen, die bovendien grotendeels buiten de partijen opereren, is de makelaarsfunctie inderdaad onder druk komen te staan, al moet men de invloed van partijen op de beleidsvorming ook nu niet onderschatten. Maar partijen zijn meer dan makelaars die belangen zoveel mogelijk proberen te bundelen. De selectie van het politieke personeel is een belangrijke taak van partijen en op dit gebied bezitten zij een monopolie. Door het in onbruik raken van eerder genoemde kwaliteitszetels sinds de ontzuiling kan men zelfs van een versterking van deze monopoliepositie spreken. De legitimatie van partijen is door dit monopolie sterker dan die van enig andere organisatie, zolang de kiesgerechtigden maar in grote getale hun stem op de kandidaten van de partijen uitbrengen; hetgeen inderdaad het geval is zoals we hebben gezien. Tevens brengt dit monopolie met zich mee dat partijen een sterke greep op het politieke besluitvormingsproces hebben. Onafhankelijke politici komen in Nederland niet voor, waardoor de carrière van een politicus in grote mate afhankelijk is van een partij, die hiermee over een machtig instrument beschikt.

4. de “parlementaire” en “gouvernementele” partij

4.1 de groei van het ‘fractie-complex’

Sinds de jaren zestig is het lidmaatschap van de Tweede Kamer een full-time functie.⁴⁷ Een forse verhoging van de ‘schadeloosstelling’ van de volksvertegenwoordigers in 1968 garandeerde hen vanaf dat moment in materieel opzicht een redelijk bestaan. De toegenomen complexiteit van de samenleving en bijgevolg ook van het overheidsbeleid maakte een deeltijdvervulling van de vertegenwoordigende functie tot een achterhaald verschijnsel. Deze professionalisering ging bovendien gepaard met een aanzienlijke toename van het ondersteunende personeel. Momenteel hebben de fracties in de Tweede Kamer meer mensen in dienst in het kader van individuele ondersteuning van Kamerleden en van fractiebijstand dan de nationale partijsecretariaten en verwante partijstichtingen gezamenlijk.⁴⁸

Door de opkomst van dit professionele ‘fractie-complex’ is de balans tussen partij en fractie qua politieke hulpbronnen ten gunste van de laatste verschoven. De toch al grote parlementaire gerichtheid van de interne partijcultuur is hierdoor nog toegenomen, ondanks de pogingen bij met name linkse partijen in de jaren zeventig hun ‘buiten-parlementaire’ activiteiten uit te breiden. Het vaak geconstateerde “isolement van de Haagse politiek” in de samenleving wordt door deze ontwikkelingen

nog eens bevestigd.

Qua beleidsvorming en partijpolitieke cultuur mag de balans dan verschoven zijn, de greep van de partijorganisatie op de carrière van het individuele Kamerlid is er door het monopolie op de kandidaatstelling niet minder om, en is wellicht zelfs toegenomen door genoemde professionalisering. De positie van de fractieassistenten is echter anders: in dienst van de fractie vallen zij niet onder de ‘jurisdictie’ van de partijorganisatie, terwijl hun invloed op die partijcultuur niet geheel te verwaarlozen is.

4.2 de politisering van het kabinet

In het (formeel) gematigd dualistisch stelsel in Nederland zijn de samenstelling en het intern functioneren van het kabinet steeds meer voorwerp van partijpolitieke invloed. Partijloze ministers komen sinds de jaren ‘50 niet meer voor, al zijn ook nu nog sommige bewindslieden op het moment van benoeming nog maar zeer kort lid van een partij. Lange tijd heeft het beeld bestaan dat ministers met name om hun expertise werden gerecruteerd. Recent onderzoek heeft evenwel aangetoond dat het imago van de niet-politieke minister van de hand moet worden gewezen. De meeste ministers waren zowel thuis op een bepaald beleids-terrein als in de politieke arena.⁴⁹ Maar de laatste twee decennia laten voor het eerst sinds 1848 zien dat bij ministers politieke ervaring vaker aanwezig was dan technische expertise.

Deze politisering van het ministeriële ambt verliep parallel aan de politisering van het kabinet zelf. Werd de eenheid van het kabinet van oudsher belaagd door departementale heterogeniteit, recentelijk werkt ook de politieke heterogeniteit als een centrifugale kracht, die overigens de eerste gedeeltelijk neutraliseert.⁵⁰ De ontzuiling ligt ook hier aan de basis van genoemde ontwikkelingen. De politieke verdeeldheid riep op haar beurt weer om steeds stringenter afspraken tijdens de kabinetsformatie. Strakke regeerakkoorden, in de jaren ‘80 opgesteld door de fracties van de regeringspartijen-in-spe, zijn het logische gevolg. En ‘tijdens de rit’ is veel informeel overleg nodig, zowel binnen als tussen de regeringspartijen om kwesties waarin het regeerakkoord niet voorziet niet uit de hand te laten lopen door partijpolitieke tegenstellingen.

4.3 politieke integratie aan de partijtop en de ‘wachtkamer’ van de oppositie

In de politieke praktijk is het belang van het formeel staatsrechtelijke dualisme tussen regering en parlement steeds meer naar de achtergrond gedrongen door het opkomende politieke dualisme tussen oppositie en

coalitie. Het functioneren van politieke partijen is hier sterk door beïnvloed, maar vanzelfsprekend niet bij alle partijen op dezelfde wijze. Permanente oppositie-partijen links of rechts van het midden hebben altijd meer nadruk gelegd op 'getuigenis-politiek' dan op het formuleren van concrete beleidsalternatieven. En oppositiepartijen in het algemeen hebben in het politieke spel vooral tot taak het gevoerde beleid van kritiek te voorzien. Maar het toegenomen politieke dualisme maakt deze taak meer en meer onbevredigend. Zaken doen over de oppositie/coalitie tegenstelling heen botst steeds meer met het belang dat coalitiepartijen hebben om het kabinetsbeleid - vaak het resultaat van een moeizaam compromis tussen de coalitiepartners - niet te frustreren. In de meeste gevallen zit er voor de oppositie niet veel anders op dan plaats te nemen in de "politieke wachtkamer" en te hopen dat de partij in een volgend kabinet vertegenwoordigd zal zijn dan wel daar politieke medestanders zal hebben.

Bij de regeringspartijen is het groeiende belang van partijpolitieke scheidslijnen binnen het kabinet in de jaren '80 aanleiding geweest tot een verregaande informele integratie van de partijtop. Momenteel kennen zowel het CDA als de VVD een zogeheten 'bewindslidenoverleg', dat wekelijks op de avond voorafgaande aan het kabinetsberaad op vrijdag bijeenkomt om de agenda van die vergadering van het kabinet door te nemen. Behalve de geestverwante bewindsliden nemen aan dit overleg in ieder geval ook de partijvoorzitter en de fractievoorzitter in de Tweede Kamer deel en soms ook de fractievoorzitter in de Eerste Kamer.⁵¹ Hierdoor is een belangrijk deel van het 'gemeen overleg' tussen kabinet en Tweede Kamer verschoven naar informele partijverbanden, waardoor de oppositie nog meer 'buiten spel' is komen te staan. Ditzelfde resultaat wordt geëffectueerd door het wekelijkse overleg tussen de premier, de vice-premier en de beide fractievoorzitters in de Tweede Kamer in de werkkamer van de premier in "het Torentje". Wanneer een grote partij, zoals de PvdA, zich langdurig in de oppositie bevindt is enige frustratie begrijpelijk. Maar deze relatieve onmacht van oppositiepartijen moet niet verward worden met een teloorgang van partijen in het algemeen. De positie van regeringspartijen laat immers een tegengesteld beeld zien. Wel kan dit fenomeen helpen verklaren dat de aandacht voor politieke besluitvorming op lokaal niveau, waar men daadwerkelijk aan het bestuur deelneemt, de laatste tijd is gegroeid. Door de decentralisatie-processen geldt dat voor alle partijen, maar bij de partijen die zich op nationaal niveau "aan de zijlijn" bevinden waarschijnlijk in versterkte mate.

Figuur 1: informele overlegstructuren partijtop

5. conclusies: over “smerige besogne” en de dominantie van partijen

In het begin van de jaren dertig publiceerde Menno ter Braak de bundel *Politicus zonder partij*. In het titelverhaal verklaarde hij op erudiete wijze wel degelijk een mening te hebben over politieke kwesties die in die onheilszwangere tijd speelden, maar te weigeren zich in te laten lijven bij één bepaalde groepering: “politicus zonder partij... en niettemin politicus”.⁵² Ongeveer tegelijkertijd liet de sociaal-democratische hoogleraar Bonger zijn *Problemen der Democratie* het licht zien. Hij verdedigde hierin met kracht de parlementaire democratie tegen kritiek die ook in zijn eigen SDAP te horen was. Zo keerde hij zich onder andere tegen de intellectuelen die in grote getale minachting voor politieke partijen koesterden en zich niet met die “smerige besogne” wensten in te laten.⁵³ Deze “geringe deelname van de beste en het algemeen belang meest toegewijde leden van alle klassen, doch vooral van het intellect aan het politieke leven” vormde volgens Bonger een van de belangrijkste redenen waarom “het niveau van het publieke leven” gedaald was. Bongers boek is ook nu nog zeer de moeite waard om gelezen te worden, al was het alleen maar om te constateren dat veel van de kritiek die tegenwoordig wel geuit wordt op het functioneren van parlement en partijen vijftig jaar eerder ook al te horen was.

Dit brengt ons op de vraag hoe de positie van partijen in het Nederlandse politieke bestel zich de laatste jaren gewijzigd heeft. Het antwoord op deze vraag moet luiden dat zij *grosso modo* is versterkt. Politieke partijen hebben een grotere greep op het politieke bestel dan voorheen, zodat van een neergang of verval van partijen in deze zin niet gesproken kan worden. In de voorgaande paragrafen zijn enige ontwikkelingen geschetst die deze conclusie rechtvaardigen:

- het electoraat, dat in omvang sterk is gegroeid, blijkt zich goed te kunnen vinden in de door partijen geboden keuzemogelijkheden: de opkomst bij nationale verkiezingen is hoog. Er bestaat momenteel een lichte tendens dat de gevestigde grote systeempartijen bij elkaar steeds meer kiezers op zich weten te verenigen. De band tussen overheid en kiezers wordt in dit opzicht door de partijen blijkbaar nog steeds redelijk goed verzorgd. Door de ‘zwevende kiezers’ is de kwetsbaarheid van partijen weliswaar toegenomen, maar dat betekent niet dat de kiezers de partij als fenomeen de rug toekeren;
- de partij heeft door het volstreekte monopolie op de recrutering van het politieke personeel een geweldige greep op parlement en regering;
- steeds meer worden politieke partijen ook door de wetgevers als zo

danig erkend, hetgeen de juridische verankering van partijen heeft versterkt;

- de produktie van ideeën wordt door partijen nog steeds - en de laatste jaren zelfs weer wat meer - ter hand genomen. Dat dit niet leidt tot perfect samenhangende beginselen en intern consistente programma's behoeft in deze sterk gefragmenteerde samenleving niet te verbazen. De aggregatiefunctie, die vaak aan partijen toegeschreven wordt, stelt hen inderdaad voor problemen, maar werd ook voorheen niet probleemloos vervuld en moet tegenwoordig, gezien de sterke fragmentatie van de samenleving, minder streng worden gedefinieerd.

Enige afweging van belangen en prioriteitenstelling blijft evenwel geboden - en dat is vaak al moeilijk genoeg - maar dient zich tot hoofdzaken te beperken.⁵⁴ Dan kan ook de lengte van de programma's tot hanteerbare proporties teruggebracht worden. Het programma heeft als wervingsinstrument naar de kiezers toe aan betekenis ingeboet. De band met de kiezers verloopt veeleer langs de veel grovere links/rechts verdeling, waarbij enkele specifieke issues en het charisma van de politieke leider de uiteindelijke partijkeuze in sterke mate bepalen.

Het grote overwicht van partijen in het politieke bestel gaat gepaard met enkele veranderingen in de aard van politieke partijen. Uit het bovenstaande valt de volgende transformatie te concluderen:

- partijen richten zich meer dan voorheen direct tot de kiezers, de partij als "communicatiekanaal" is door technologische ontwikkelingen (opiniepeilingen, televisie) minder noodzakelijk;
- binnen de partijen neemt het gewicht van de "partijtop", gedefinieerd als de meest prominente partijleden in kabinet, fracties en partijbestuur, aanzienlijk toe. Zeker binnen de regeringspartijen heeft een sterke integratie van die partijtop plaatsgevonden, hetgeen haar positie binnen de partijorganisatie heeft versterkt. Het opstellen van het programma en van de kandidatenlijst wordt weliswaar minder gedomineerd door de partijtop dan circa twintig jaar geleden, het sterk toegenomen belang van de campagnevoering en de selectie van de politieke leider compenseren dit verlies aan invloed grotendeels;
- door de professionalisering van met name de Tweede Kamer is het evenwicht tussen partijorganisatie en fractie in de richting van de laatste verschoven, hetgeen de parlementaire gerichtheid van de partij heeft doen toenemen;
- het belang van het individuele partijlid voor de partijorganisatie is afgenomen. Het aantal partijleden heeft de groei van het electoraat

niet kunnen volgen. Voor de partij behoeft dit geen bezwaar te zijn, omdat de kiezer ook zonder een massale ledenaanhang bereikt kan worden. Een minimum aantal leden blijft (voorlopig?) echter noodzakelijk om de partij van financiën en kandidaten voor politieke functies te voorzien. Een ontwikkeling naar louter 'electoraal-professionele' partijen valt voorlopig niet te voorzien.⁵⁵ De recente achteruitgang in ledental bij verschillende partijen legt echter wel een zekere druk op hun partijorganisaties.

Tot slot, het functieverlies dat de partijen op sommige terreinen hebben geleden heeft hun positie in het politieke bestel niet aangetast. De door maatschappelijke en technologische ontwikkelingen geïnduceerde transformatie van partijen heeft hun rol in de politieke besluitvorming zelfs versterkt. Alleen de 'partij als organisatie' ziet zich bij het vervullen van enkele klassieke taken voor problemen gesteld. Daarover kan men bezorgd zijn, maar het is goed te beseffen dat deze bezorgdheid ingegeven kan zijn door bepaalde normatieve opvattingen over partijen, die wellicht gedateerd zijn. Sommige functies zijn overbodig geworden of worden uitstekend door andere instanties vervuld.

Het verzorgen van een band tussen overheid en kiezer is inderdaad van karakter veranderd. Met name de 'participatory linkage' wordt door partijen in geringe mate verzorgd. Maar van een neergang van partijen kan in het algemeen zeker niet worden gesproken. Dat wil niet zeggen dat er geen kritiek mogelijk is. De inhoud van beleid is terecht vaak onderwerp van discussie, maar dat is de kwintessens van de politiek. En kwaliteiten van de politici worden eveneens niet altijd zonder reden geheeld: veel bekwame mensen vallen buiten het recruteringssterrein van partijen, omdat de laatsten wel erg intern gericht zijn bij de selectie van kandidaten voor politieke functies -hetgeen overigens vijftig jaar geleden ook reeds door Bonger werd geconstateerd. Maar dit bewijst eerder de dominantie dan het verval van partijen.

noten

¹ Joseph LaPalombara, *Democracy. Italian Style*, New Haven and London, Yale University Press, 1987, p.144.

² Vgl. Ruud Koole, 'De voortdurende kritiek op de parlementaire democratie', in: Ruud Koole red. *Binnenhof Binnenste Buiten: slagen en falen van de Nederlandse parlementaire democratie*, Weesp, De Haan, 1986, p.14-31.

³ H. Daalder, "Het parlement: arena of institutie" in Ruud Koole red., *Binnenhof Binnenste Buiten*, a.w., p.188-200, met name p.199.

⁴ *Socialisme en Democratie*, april 1985.

- ⁵ LaPalombara, *a.w.*, passim, met name p.57
- ⁶ David Broder, *The Party's Over*, New York, Harper and Row, 1971.
- ⁷ Xandra Kayden and Eddie Make Jr., *The Party Goes On*, New York, Basic Books, 1985.
- ⁸ Zie o.a. Robert Kuttner, *The Life of Party: Democratic Prospects in 1988 and Beyond*, New York/London, Penguin Books, 1988, met name hfdst. 3
- ⁹ Zie voor deze discussie in de Verenigde Staten onder andere: Martin Wattenberg, *The Decline of Political Parties 1952-1984*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1984; Jeff Fishel red., *Parties and Elections in an Anti-Party Age*, Bloomington/London, Indiana University Press, 1978; Austin Ranney, "The Political Parties: Reform and Decline" in: Antony King red., *The New American Political System*, Washington, 1979, p.213-247. Zie voor verschillende landenstudies: Kay Lawson and Peter M. Mertel, *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*, Princeton, University Press, 1988.
- ¹⁰ Zie voor een kritische analyse van dergelijke benaderingen: Peter Mair, "Party Politics in Contemporary Europe: A Challenge to Party?", in: *West European Politics*, vol. 7, no. 4, Oct. 1984, p.170-184; van dezelfde auteur: "The Crisis of Party?: Organisational Adaptation and Electoral Instability", ongepubliceerde paper, 1988. Zie ook de door hem en Hans Daalder geredigeerde bundel *Western European Party Systems: Continuity and Change*, London, Sage, 1983.
- ¹¹ *Het Parool*, 21 december 1985. Zijn partijgenoot Paul Kalma plaatste hierbij enige tijd later enkele kritische kanttekeningen: "Politieke Partijen in een gefragmenteerd politieke cultuur", in: *Democratie. scheiding der machten*, Teldersstichting, Geschrift 64, 1987, p.109-117. Een iets minder pessimistische visie geeft Tromp in "Political Parties in Decline? The Case of the Netherlands", paper prepared for the ECPR Joint Sessions, Rimini (Italië), April 1988.
- ¹² J.G.A. van Mierlo, *Pressiegroepen in de Nederlandse politiek*, Stichting Maatschappij en Onderneming, 1988, p.102 en 126.
- ¹³ V.O. Key jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, 1968 (4th edition)
- ¹⁴ Vanzelfsprekend gaat deze opvatting over functies van partijen niet op voor de visies, waarin de afschaffing van de parlementaire democratie nu juist wordt gezien als doel van een partij. In een leninistische partijbeschouwing bijvoorbeeld past het zoveel mogelijk integreren van burgers in de (burgerlijke) parlementaire democratie vanzelfsprekend niet. In dit artikel wordt evenwel uitgegaan van de - zeker in het West Europa van na de Tweede Wereldoorlog - dominante normatieve idee, dat partijen een bijdrage (moeten) leveren aan het goed functioneren van de parlementaire democratie.

¹⁵ Mosei Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, Chicago, 1964 (oorspr. 1902).

¹⁶ *Staatkundige richtlijnen der Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland*, NSB, 1936, p.41

¹⁷ Zie onder andere: Kay Lawson red., *Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective*, New Haven/London, Yale University Press, 1980, met name het eerste theoretische hoofdstuk door Kay Lawson.

¹⁸ Giovanni Sartori, *Parties and Party systems: A Framework for Analysis*, London, Cambridge University Press, 1976, p. 25.

¹⁹ Kay Lawson, *a.w.*, p.13-14.

²⁰ De opkomstplicht werd in 1918 tegelijk met het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging ingevoerd.

²¹ Hans Daalder, "The Dutch Party System: From Segmentation to Polarization - And Then?", in: Hans Daalder red., *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherlands and Belgium*, London, Francis Pinter, 1987, p.193-284.

²² Ibidem. Peter Mair wijst er overigens op dat de wisselingen tussen blokken van partijen veel geringer in aantal zijn dan tussen de verschillende partijen. Hierdoor staan de machtsverhoudingen minder onder druk dan op het eerste gezicht lijkt. De verkiezingsuitslag van 1986 illustreert dit: de VVD verloor 9 zetels, het CDA won er 9, terwijl de regeringscoalitie aldus even sterk bleef. Zie. Peter Mair (1984), *a.w.*

²³ Het concept van 'kwetsbaarheid' (vulnerability) is ontleend aan Peter Mair, *a.w.*

²⁴ Zie: Jacques Thomassen, 'Party Identification as a Cross-National Concept: Its meaning in the Netherlands', in: Ian Budge et al. red., *Party Identification and Beyond*, London, Wiley, p.63-79.

²⁵ Vergelijk: C. van der Eijk en B. Niemöller, *Electoral Change in the Netherlands. Empirical Results and Methods of Measurement*, Amsterdam, CT-Press, 1983, met name hoofdstuk 8.

²⁶ D.J. Elsinga, *De politieke partij en het constitutioneel recht*, Nijmegen, *Ars Aequi*, 1982; M. van den Brink, *Recht voor politieke partijen*, 's-Gravenhage, Vuga, 1982.

²⁷ Een uitzondering betreft de Omroepwet, waarin (art. 18) gewaagd wordt van 'politieke partijen of groeperingen'.

²⁸ Zie voor een uitvoerig overzicht: J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988. Zie ook het artikel van Fernandes Mendes elders in dit Jaarboek.

²⁹ Hierbij werd onder druk van het parlement ook besloten om partijen die slechts in de Eerste Kamer vertegenwoordigd zijn subsidie toe te kennen.

³⁰ Ruud A. Koole, 'Codification of Dutch Political Parties', paper prepared for the IPSA Round Table on Political Finance and Political Corruption, Bellagio, Italië, mei 1987.

³¹ Zie: R.A. Koole en G. Voerman, 'Het lidmaatschap van politieke partijen na 1945' in: *Jaarboek 1985 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, Rijksuniversiteit, 1986, p.115-176.

³² Zie Koole en Voerman, *a.w.*, p.133-135. Vooral gezinsleden werden nogal uitbundig geregistreerd: zij maakten ruim een derde van het totale bestand uit. Sinds circa 1970 zijn de lidmaatschapsbestanden door centralisatie en automatisering bij vrijwel alle partijen opgeschoond en daardoor betrouwbaarder.

³³ Van de na mei 1986 in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen waren circa 388.000 mensen lid; op die partijen stemden 9.048.448 personen, waardoor de organisatiegraad ongeveer 4,3% bedroeg.

³⁴ Betreffende de partijfinanciën zie: Ruud Koole, 'Political Parties going Dutch: Party Finance in the Netherlands', verschijnt waarschijnlijk in het voorjaar van 1990 in *Acta Politica*.

³⁵ Indien zij gekozen hebben voor de juridische vorm van een 'vereniging', hetgeen vrijwel altijd zo is, zijn de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

³⁶ Zie voor onder andere uitgewerkte organisatieschema's van partijen: R.A. Koole, 'Politieke Partijen' in: H. Daalder en C. Schuyt red.. *Compendium voor Politiek en Samenleving*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1986 (losbladige uitgave), hoofdstuk A1100.

³⁷ Zie voor de kandidaatstellingsprocessen in de grotere partijen: R. Hillebrand, "Kandidaatstelling in Nederland: een vergelijkend warenonderzoek", in: *Namens*, jrg. 3, afl. 7, november 1988, p.13-19. En: Ruud Koole and Monique Leyenaar, "The Netherlands: the predominance of regionalism", in: Michael Marsh and Michael Gallagher, *Candidate Selection in Comparative Perspective: The secret garden of politics*, London, Sage, 1988, p.190-209.

³⁸ Zie over verkiezingscampagnes o.a.: Kees Brants, Walther Kok en Philip van Praag jr., *De strijd om de kiezersgunst. Verkiezingscampagnes in Nederland*, Amsterdam, Kobra, 1982; Philip van Praag jr., "De verkiezingscampagne van 1986" in: Cees van der Eijk en Philip van Praag jr., *De strijd om de meerderheid. de verkiezingen van 1986*, Amsterdam, CT-Press, 1987, p.9-25.

³⁹ R.A. Koole, "Interne partijdemocratie: een dynamisch terrein vol vraagtekens", in: *Namens*, jrg. 3, nr. 7, november 1988, p.5-12.

⁴⁰ Zo heeft de personificatie of zelfs 'présidentialisation' van het Franse politieke systeem na 1958 er volgens Jean Charlot sterk toe bijgedragen dat de politieke partijen hun kracht herwonnen na het débâcle van de Vierde Republiek. Jean Charlot, "La transformation de l'image des

partis politiques français”, in: *Revue Française de Science Politique*, 36 (1), Fevrier 1986, p.5-13.

⁴¹ Zie o.a. P.C. Schmitter, “Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America”, in: S. Berger red., *Organizing interests in Western Europe*, New York, Cambridge University Press, 1981. En: Hans Keman, Jaap Woldendorp en Dietmar Braun red., *Het neo-korporatisme als nieuwe politieke strategie. krisisbeheersing met en door overleg*, Amsterdam, CT-press, 1985.

⁴² Cf. Van Mierlo, a.w., p.126.

⁴³ Tromp (1985), a.w.

⁴⁴ Cf. B. Tromp, “Socialisme, organisatie en democratie”, in *Socialisme en Democratie*, jrg. 33, no. 4, april 1976.

⁴⁵ J. van Putten, “Politieke partijen tussen functieverlies en onthechting”, in: U. Rosenthal red., *De kwaliteit van de politieke besluitvorming*, Alphen aan den Rijn, Samson, 1984, p.40-56; en Kalma, a.w.

⁴⁶ Deze overigens interessante benadering gaat met name terug op het boek van Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, New York, 1957. Een recent voorbeeld van een dergelijke benadering biedt Van Mierlo (1988), a.w.

⁴⁷ J.Th.J. van de Berg, *De toegang tot het Binnenhof. de maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden tussen 1848 en 1970*, Weesp, 1983; D.J. Elzinga, *De financiële positie van de leden der Staten-Generaal*, Groningen, 1985.

⁴⁸ Ruud Koole, “Political parties going Dutch”, a.w.

⁴⁹ Wilma E. Bakema and Ineke P. Secker, “Ministerial expertise and the Dutch case”, in: *European journal of Political Research*, 16 (1988), p.153-170.

⁵⁰ Rudy B. Andeweg, ‘Centrifugal forces and collective decision-making: The case of the Dutch cabinet’, in: *European Journal of Political Research*, 16 (1988), p.125-151.

⁵¹ Bij de VVD zat de partijvoorzitter dit bewindsliedenoverleg tijdens de roerige periode 1984-1986 zelfs voor. Ruud Koole, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, *40 jaar Vrij en Verenigd.- de geschiedenis van de VVD-partijorganisatie 1948-1988*, Houten, De Haan, 1988, p.139-140

⁵² Menno ter Braak, *Politicus zonder partij*, Amsterdam, Van Oorschot, editie 1986, p.175

⁵³ W.A. Bongers, *Problemen der democratie*, Amsterdam, 1936 (oorspr. 1934), p.83-84

⁵⁴ Sommigen spreken in dit verband van “communicatiegemeenschap” of een “platform-functie”: de partij als plaats waar het publieke debat wordt gevoerd, uitmondend in algemeen richtinggevende adviezen en niet zozeer in concrete politieke uitspraken. (Kalma, a.w. en Verslag Commissie 2000 D66)

⁵⁵ Cf. Panebianco, *a.w.*, Ch. 14.